

Państwa skandynawskie wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej

The Scandinavian States Facing the Migration Crisis in the European Union

Abstract

The migration crisis in the European Union brought about serious repercussions for immigration policies of the Scandinavian countries. Their governments, under pressure from nationalist, populist and anti-immigration political parties and movements, allowed for renationalisation of security mechanisms as a method of risk management in the face of the external migratory pressure. Referring to the concepts of Beck and Fode, this author puts forward a thesis that security renationalisation has been the result of ineffectiveness of compensatory mechanisms introduced to the internal policies of the Scandinavian countries as a result of Europeanisation of their security policies as well as a cosmopolitan approach to global migration governance. The arguments refer to the evolution of the party systems, anti-immigration changes in domestic laws of these countries and cultural tensions.

Key words: Scandinavia, Denmark, Sweden, Norway, Security, Migration, Refugees, Populism, Nationalism, Europeanization

Słowa kluczowe: Skandynawia, Dania, Szwecja, Norwegia, bezpieczeństwo, migracje, uchodźcy, populizm, nacjonalizm, europeizacja

Wprowadzenie

Na tle krajów europejskich państwa skandynawskie¹ tworzą jeden z najbardziej spójnych obszarów współpracy, jeśli chodzi o regulacje dotyczące

[★] Prof. dr hab. **Artur Gruszcza** – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, artur.gruszcza@uj.edu.pl.

¹ Do państw skandynawskich należy zaliczyć Szwecję, Norwegię i Danię [zob. *Scandinavia*, w: *Encyclopaedia Britannica* 2017, <https://www.britannica.com/place/Scandinavia> (dostęp 27.07.2017)]. Szerszą kategorią geopolityczną jest określenie „państwa nordyckie”, obejmujące oprócz krajów skandynawskich także Finlandię i Islandię. Niemniej z uwagi na charakterystykę obecnego kryzysu migracyjnego w Europie Islandia i Finlandia zostały wyłączone z zakresu bieżącej analizy.

przepływu osób (przekraczanie granic, wjazd i pobyt) oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, cechujący się bogatym doświadczeniem, długą historią współpracy, innowacyjnym podejściem do mechanizmów i technik współdziałania oraz naciskiem na funkcjonalność zastosowanych rozwiązań i form współpracy subregionalnej. Jednocześnie państwa te zajmują zróżnicowane miejsce w strukturach prawno-instytucjonalnych integracji europejskiej. Choć u zarania procesów integracji Europy Zachodniej należały do wspólnej organizacji: Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), w późniejszym okresie ich ścieżki rozeszły się. Dania weszła do Wspólnot Europejskich w 1973 r., a Szwecja stała się członkiem Unii Europejskiej w 1995 r. Norwegowie natomiast dwukrotnie w referendum odrzucili akcesję do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Pragmatyzm współpracy w dziedzinie przepływu osób, który był czynnikiem organizującym współdziałanie instytucji i organów państw skandynawskich w wymiarze subregionalnym, przesądził o włączeniu terytorium tych państw do liczącej ponad 4 mln km² strefy Schengen umożliwiającej swobodne poruszanie się w jej obrębie i przekraczanie granic wewnętrznych 26 krajów do niej obecnie należących.

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, trwający od 2015 r., wywołał poważne reperkusje w krajach skandynawskich. Ich dotychczasowa polityka imigracyjna, oparta na względnej otwartości wobec cudzoziemców oraz stosunkowo wysokich standardów opieki, pomocy i adaptacji w stosunku do imigrantów i uchodźców, a jednocześnie dyskryminacji na rynkach pracy, uległa przyspieszonym zmianom. Nastąpiły one pod naciskiem partii i ruchów politycznych o orientacji nacjonalistycznej, populistycznej i antyimigracyjnej, które odbudowały tradycyjny skandynawski „nacjonalizm państwowy”² i dokonały jego radykalnej reinterpretacji w odniesieniu do najnowszej fali imigracji.

Niniejszy artykuł zmierza do zweryfikowania hipotezy zakładającej, że kryzys migracyjny w UE przyczynił się do renacjonalizacji mechanizmów bezpieczeństwa jako metody zarządzania ryzykiem w warunkach presji zewnętrznej. Nawiązując do koncepcji U. Becka³ i H. Fodego⁴, możemy postawić hipotezę szczegółową, że renacjonalizacja

² Zob. E. Bergmann, *Nordic Nationalism and Right-Wing Populist Politics. Imperial Relationships and National Sentiments*, Palgrave Macmillan, London 2017, s. 11–12.

³ U. Beck, *The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity*, „British Journal of Sociology”, nr 1/2000, s. 79–105; U. Beck, *Cosmopolitan Vision*, Polity Press, Cambridge 2006.

⁴ H. Fode, *Cooperation on Law Enforcement, Criminal Justice and Legislation in Europe. Nordic Experience*, w: *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, red. H. Schermers et al., Martinus Nijhoff, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 63–64.

bezpieczeństwa jest wynikiem nieskuteczności mechanizmów kompensacyjnych zasady swobodnego przepływu osób, wprowadzonych do polityki wewnętrznej państw skandynawskich jako efektu europeizacji ich polityk bezpieczeństwa oraz kosmopolitycznego podejścia do globalnych migracji.

Kryzys migracyjny w krajach skandynawskich na tle sytuacji w Unii Europejskiej

Narastające sprzeczności globalizacji, napięcia kulturowe oraz konflikty regionalne przyczyniły się w decydującej mierze do nasilenia procesów migracyjnych w skali światowej i skierowania strumieni migracyjnych do Europy. Tym, co zadecydowało o wybuchu kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, były nie tyle źródła i przyczyny, ile skala i charakter tego zjawiska. Napływ imigrantów do Europy był procesem długotrwałym i zasadniczo regulowanym przez rządy krajów europejskich w ramach ich polityki imigracyjnej, azylowej, wizowej i ochrony granic państwowych.

Kryzys migracyjny w Europie połowy drugiej dekady XXI w. wywołany został przez bezprecedensową od czasów II wojny światowej skalę napływu ludności na Stary Kontynent, a także jej masowych przemieszczeń i nierównomiernego rozkładu populacji migrantów w krajach docelowych. Wydarzenia „arabskiej wiosny” 2011 r., wybuch krwawej wojny domowej w Syrii oraz przewlekłe umiędzynarodowione konflikty zbrojne w Iraku, Afganistanie i Somalii doprowadziły do kumulacji sił wypychających wielomilionowe masy uchodźców, zarówno do krajów ościennych, jak i w kierunku Europy. Skala zjawiska migracji przekroczyła przewidywania i dotychczasowe doświadczenia, sięgające początku lat 90. XX w. i wielkiej „wędrowności ludów” ze wschodniej, wyzwolonej spod komunistycznej dominacji części Europy do bogatych krajów Zachodu. Odmienna była także struktura migracji w drugiej dekadzie XXI w. Przeważali uciekinierzy, ofiary wojen, konfliktów i ubóstwa, którzy powołując się na międzynarodowe i europejskie standardy ochrony prawnej, składali wnioski o nadanie formalnego statusu uchodźcy międzynarodowego, licząc na stałą lub tymczasową ochronę ze strony władz kraju ich przyjmującego. Wykorzystując niski poziom ochrony granic zewnętrznych niektórych państw członkowskich UE, głównie tych położonych na południu Europy (Grecja, Włochy, Hiszpania), słabość unijnych mechanizmów zarządzania granicami zewnętrznymi, a nade wszystko brak odpowiedzialności ze strony rządów niektórych państw UE i konsekwencji w stosowaniu zasad i mechanizmów wspólnego europejskiego systemu azylowego, migranci

dosyć swobodnie i w dużej ilości przekraczali granice zewnętrzne i podejmowali długą wędrówkę do krajów docelowych.

Dane dotyczące napływu cudzoziemców do UE (zob. tabela 1) pokazują, że skala imigracji do Unii Europejskiej w pierwszych latach drugiej dekady bieżącego stulecia pozostała na ustabilizowanym poziomie, odpowiadającym potrzebom rynku pracy w UE oraz zdolnościom absorpcji cudzoziemców przez główne kraje docelowe. Wskaźniki wykrywalności form nielegalnej imigracji pokazują, że wzmocniono ochronę granic zewnętrznych UE, szczególnie po wydarzeniach w północnej Afryce w 2011 r., a także utrzymano poziom wykrywalności nielegalnego pobytu. Na uwagę zasługuje natomiast wzmocnienie tendencji wzrostu liczby wniosków azylowych składanych w państwach członkowskich UE, obserwowanej od połowy pierwszej dekady XXI w. Tempo wzrostu uległo przyspieszeniu po „arabskiej wiosnie”, dynamika nasiliła się w 2013 r. wskutek eskalacji konfliktu w Syrii i osiągnęła kulminację w 2015 r., głównie wskutek masowej ucieczki mieszkańców Syrii z kraju ogarniętego wojną domową oraz wzrostu liczby uchodźców z Iraku i Afganistanu. Liczba wniosków azylowych złożonych w państwach UE sięgnęła bezprecedensowego poziomu w 2015 r., który w roku następnym udało się nieco obniżyć wskutek porozumienia UE z Turcją w sprawie uszczelnienia granicy turecko-greckiej oraz ograniczeń wprowadzonych przez wiele państw unijnych. Statystyki pokazują, że w 2015 r. nastąpił także gwałtowny wzrost ogólnej liczby imigrantów w UE, w tym cudzoziemców o nieuregulowanym statusie oraz nielegalnych imigrantów. Można wnioskować, że z ogólnej liczby ok. 4 mln obywateli krajów trzecich, którzy znaleźli się w państwach UE, blisko połowa uczyniła to nielegalnie. Te dwie szczególne cechy, a więc niezwykle wysoka liczba uchodźców poszukujących ochrony w państwach Unii Europejskiej, a także wysoki poziom nielegalnej imigracji z powodu niskiej skuteczności ochrony zewnętrznych granic UE na południu Europy, wywołały potężny kryzys polityczny, ideologiczny, humanitarny i etyczno-moralny.

Jednym z preferowanych kierunków napływu imigrantów była Skandynawia. Głównym czynnikiem przyciągającym cudzoziemców było obiegowe przekonanie o łatwości uzyskania statusu uchodźcy oraz wysokim poziomie opieki nad osobami ubiegającymi się o azyl. Jak pokazuje tabela 2, liczba wniosków azylowych rosła od 2012 r. we wszystkich trzech krajach skandynawskich. Dynamika wzrostu w okresie 2012–2015 była zbliżona (Dania – 244%; Norwegia – 214%; Szwecja – 256%), niemniej widać wyraźnie, że państwem preferowanym przez cudzoziemców była Szwecja. W 2015 r. ten kraj był trzecim państwem UE pod względem liczby złożonych wniosków azylowych.

Tabela 1. Tendencje napływu cudzoziemców do UE w latach 2011–2016

Rok	Liczba wniosków azylowych w UE ^{a)}	Liczba imigrantów spoza UE ^{b)}	Liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE ^{c)}	Liczba wykrytych przypadków nielegalnego pobytu cudzoziemców w UE ^{c)}
2010	259 570	1 500 000	104 060	353 077
2011	309 040	1 400 000	141 051	350 948
2012	335 290	1 170 000	72 437	344 928
2013	431 090	1 400 000	107 365	307 244
2014	626 960	1 600 000	282 933	425 133
2015	1 255 600	2 700 000	1 822 177	699 374
2016	1 204 280	b.d.	511 371	491 891

a) Oficjalne dane Eurostatu na podstawie krajowych rejestrów wniosków azylowych.

b) Szacunkowe dane opracowane przez Eurostat.

c) Oficjalne dane agencji Frontex.

Źródło: Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, Frontex Risk Analysis Unit, Warsaw, May 2014, s. 70, 72; Frontex, *Annual Risk Analysis 2017*, Frontex Risk Analysis Unit, Warsaw, February 2017, s. 47, 50; Eurostat, *Asylum statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp 29.07.2017).

Tabela 2. Liczba wniosków azylowych złożonych w krajach skandynawskich w latach 2011–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dania	3 945	6 045	7 170	14 680	20 825	6 055
Norwegia	8 995	9 685	11 930	13 205	30 470	3 240
Szwecja	29 670	43 865	54 270	81 180	156 110	22 330

Źródło: Eurostat, *Asylum statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp 29.07.2017).

Należy zwrócić uwagę, że kraje skandynawskie na tle pozostałych państw UE wyróżniał przychylny stosunek do osób poszukujących pomocy i ochrony międzynarodowej. Wskaźnik pozytywnych decyzji w sprawie złożonych wniosków azylowych wyraźnie przekraczał średnią unijną, co dało się zauważyć szczególnie w latach 2014–2015 (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wskaźnik uznawalności wniosków azylowych złożonych w krajach skandynawskich w latach 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*)
Dania	46	40	68	80	67	37
Norwegia	49	49	64	67	62	68
Szwecja	39	53	77	73	66	53
UE	27	35	45	49	60	50

*) Dane za I kwartał.

Źródło: Eurostat, *Asylum statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp 29.07.2017).

Jednocześnie trzeba zauważyć, że pozytywne rozpatrzenie wniosku azylowego nie zawsze oznaczało nadanie wnioskodawcy statusu uchodźcy międzynarodowego. Inną formą pomocy była ochrona uzupełniająca, a więc warunkowa opieka udzielona cudzoziemcom niespełniającym kryterium uchodźcy międzynarodowego określonym w konwencji genewskiej z 1951 r. Z takiego rozwiązania korzystała w szczególności Szwecja. Tabela 4 pokazuje, że liczba cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy międzynarodowego, była stosunkowo niska w porównaniu z liczbą złożonych wniosków, zwłaszcza w krytycznym roku 2015.

Tabela 4. Liczba decyzji o nadaniu statusu międzynarodowego uchodźcy w krajach skandynawskich w latach 2011–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dania	735	1 035	1 600	3 765	7 605	4 275
Norwegia	2 810	3 675	4 490	3 590	5 410	11 565
Szwecja	2 335	3 745	6 750	10 245	12 740	16 785

Źródło: Eurostat, *Asylum statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp 29.07.2017).

Powyższe dane statystyczne pokazują, że w roku 2016 i na początku 2017 skala imigracji i uchodźstwa do krajów skandynawskich uległa zdecydowanemu zmniejszeniu. Był to wynik zmian prawnych, decyzji politycznych oraz debaty publicznej wywołanej kryzysem migracyjnym. Ich szczegółowa analiza zostanie przedstawiona w trzeciej części niniejszego artykułu.

Europeizacja współpracy państw skandynawskich w sprawach migracyjnych

Kraje skandynawskie odegrały po II wojnie światowej rolę pioniera wielostronnych działań międzynarodowych ułatwiających transgraniczny ruch osobowy⁵. 12 lipca 1957 r. w Kopenhadze przedstawiciele rządów Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii podpisali konwencję o zniesieniu kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych tych krajów. Było to pierwsze regionalne europejskie porozumienie o liberalizacji ruchu osobowego, które stało się inspiracją dla innych państw europejskich. Na jego podstawie powstał Nordycki Związek Paszportowy, w ramach którego zniesiono w stosunku do obywateli państw-sygnatariuszy obowiązek posiadania paszportu lub innego dokumentu podróży przy poruszaniu się lub pobycie na terytorium państw-sygnatariuszy. Postanowienia konwencji dotyczyły także cudzoziemców⁶. Mogli oni poruszać się po terytorium państw-sygnatariuszy w okresie do trzech miesięcy od daty przekroczenia granicy zewnętrznej obszaru nordyckiego bez poddawania się kontroli. Kontrola paszportowa została przeniesiona na granice zewnętrzne i usytuowana na przejściach lądowych, w portach morskich i lotniczych. W celu egzekwowania dozwolonego okresu pobytu cudzoziemca wprowadzono system kart wjazdowych i wyjazdowych. Konwencja przewidywała możliwość wyrwykowej kontroli osób przy przekraczaniu granic wewnętrznych krajów nordyckich.

Środki kompensacyjne, w postaci wzmocnionej współpracy policji, służb celnych, straży granicznych oraz organów sądowych w zakresie przeciwdziałania przestępczości transgranicznej oraz wspólnego ścigania przestępców, były niezbędne dla zapewnienia właściwego przepływu osób. W związku z tym w 1962 r. zawarto układ helsiński⁷, który tworzył podstawy rozwoju współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Zakres tej współpracy został poszerzony w kolejnym porozumieniu zawartym w 1972 r. o uproszczeniu procedury pomocy wzajemnej w postępowaniu karnym, a także czynnościach dochodzeniowo-śledczych prowadzonych przez funkcjonariuszy policji lub organy prokuratorskie. Uruchomiono również bezpośrednie kanały łączności między organami ścigania w pań-

⁵ Szerzej A. Gruszczak, *Cooperation of Nordic Countries in the Field of Internal Security*, w: *The Northern Spaces – Contemporary Issues*, red. R.M. Czarny, R. Kubicki, A. Janowska, R.S. Czarny, Scandinavium, Warszawa–Kielce 2012, s. 199–216.

⁶ Zob. M.B. Salter, *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Lynne Rienner, Boulder 2003, s. 108.

⁷ *Agreement between Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden concerning Co-Operation. Signed at Helsinki, on 23 March 1962*, http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf (dostęp 29.05.2017).

stwach nordyckich umożliwiające przepływ informacji oraz bezpośredni kontakt.

We wrześniu 2000 r. w Kopenhadze podpisano porozumienie uzupełniające nordycką konwencję paszportową z 1957 r., a w październiku 2002 r. w Åbo zawarto nowe porozumienie o współpracy policyjnej krajów nordyckich, rozszerzające zakres współdziałania określony w układzie z 1972 r.⁸ Obydwa dokumenty zostały przyjęte w celu dostosowania zasad współpracy nordyckiej w zakresie przepływu osób i zabezpieczających je środków do wymogów Schengen.

Powstanie w 1995 r. strefy Schengen, obejmującej terytoria siedmiu ówczesnych państw członkowskich UE (Francji, Niemiec, Belgii, Holandii, Luksemburga oraz Hiszpanii i Portugalii), nie mogło pozostać obojętne dla państw skandynawskich. Perspektywa wzmocnienia kontroli na granicy niemiecko-duńskiej oraz systematycznego sprawdzania w Systemie Informacyjnym Schengen dokumentów obywateli należących do Nordyckiego Związku Paszportowego budziła rosnące zaniepokojenie.

Po międzyrządowych konsultacjach na forum Rady Nordyckiej na początku 1995 r. uzgodniono podjęcie działań dostosowujących zasady Nordyckiego Związku Paszportowego i prawnych zasad Schengen. 19 grudnia 1996 r. w Luksemburgu przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej: Danii, Szwecji i Finlandii podpisali protokoły akcesyjne, przyjmując dorobek prawny (*acquis*) Schengen, natomiast Islandia i Norwegia zawarły porozumienie stowarzyszeniowe w zakresie stopniowego stosowania i rozwoju *acquis* Schengen. 18 maja 1999 r. zawarte zostało porozumienie stowarzyszeniowe, dające Islandii i Norwegii możliwość uczestniczenia w strefie Schengen⁹. W większym stopniu dotyczyło utrzymania współpracy nordyckiej w istniejącej formie, niż rozwoju współpracy Islandii i Norwegii z państwami Unii Europejskiej w ramach unijnego „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”¹⁰. Potwierdzało także ustalone w jednym z protokołów do traktatu amsterdamskiego (1997 r.) wyłączenie Danii ze stosowania zasad przepływu osób w Unii Europejskiej, dotyczących polityki imigracyjnej, azylowej, wizowej i kontroli granic. Mimo wielu

⁸ *Agreement of 18 September 2000 between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden supplementing the Nordic Passport Convention of 12 July 1957, as amended by the Agreement of 27 July 1979 and the Supplementary Agreement of 2 April 1973*, „UN Treaty Series”, 2155/2003, poz. A-4660; *Avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid*, http://www.raddningsverket.se/upload/Nordred/Avtal/Norge/avtal%20polissamarbete_norden.pdf (dostęp 27.04.2009).

⁹ *Schengen: Agreement with Iceland and Norway*, Press Release – Nr 8284/99 (Presse 153), Brussels, 18.05.1999.

¹⁰ Tak twierdzi Peter Cullen w: *The Schengen Agreement with Iceland and Norway: Its Main Features*, „ERA Forum”, nr 4/2001, s. 72.

problemów związanych z wdrożeniem postanowień umowy stowarzyszeniowej 25 marca 2001 r., w szóstą rocznicę powstania strefy Schengen, pięć państw nordyckich: Dania, Szwecja, Norwegia, Finlandia i Islandia, włączonych zostało do tego obszaru. Kontrole graniczne między tymi krajami a państwami Unii Europejskiej zostały zniesione. Decyzja ta była ważna nie tylko z powodu znacznego rozszerzenia obszaru, na którym realizowana jest swoboda podróżowania w Unii Europejskiej, ale także dlatego, że w tym obszarze znalazły się państwa niebędące członkami UE.

„Nordyckie rozszerzenie” strefy Schengen umożliwiło krajom skandynawskim zachowanie istniejących od lat 50. XX w. ułatwień w poruszaniu się po regionie nordyckim, a jednocześnie dało impuls do rozwoju nowych mechanizmów współpracy przewidzianych w dorobku prawnym Schengen. Tym samym państwa nordyckie zachowały jedność polityczną, utrzymały jednolite zasady Związku Paszportowego, a ponadto zyskały możliwość udziału w rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Przykładem może być udział Norwegii we współpracy policyjnej i sądowej UE oraz obecność jej przedstawicieli w agencjach: Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, dawniej Europejski Urząd Policji) i Eurojust (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej).

Trzeba jednak zaznaczyć, że funkcjonująca w regionie nordyckim zmienna geometria współpracy i integracji skutkuje pewnymi osobliwościami. Są one szczególnie widoczne w gronie trzech krajów skandynawskich, z których Norwegia nie jest członkiem Unii Europejskiej, natomiast obydwa państwa członkowskie UE: Szwecja i Dania mają różny status w tej organizacji. Chodzi tutaj o traktatowe wyłączenie Danii ze stosowania przepisów regulujących funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE (tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), a więc nieuczestniczenie w unijnej polityce dotyczącej przepływu osób oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy sądowej¹¹. Duńska „klauzula wyłączająca” zaczęła obowiązywać z dniem 1 grudnia 2014 r., wraz z zakończeniem okresu przejściowego w procesie wdrażania Traktatu z Lizbony.

¹¹ R. Adler-Nissen, *Through the EU's front and backdoors. The selective Danish and Norwegian approaches in the Area of Freedom, Security and Justice*, w: *The Nordic Countries and the European Union. Still the other European community?*, red. C.H. Grøn, P. Nedergaard, A. Wivel, Routledge, London–New York 2015; R. Adler-Nissen, Th. Gammeltoft-Hansen, *Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon*, w: *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, red. N. Hvidt, H. Mouritzen, Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2010.

Renacjonalizacja polityki bezpieczeństwa i jej reperkusje dla migracji i azylu

Kryzys migracyjny – szerzej: problem systematycznej emigracji do krajów skandynawskich i stosunku do cudzoziemców – stał się katalizatorem postaw i zachowań prezentowanych nie tylko w lokalnych społecznościach czy młodzieżowych subkulturach, ale także w programach partii politycznych. Reakcje na narastającą falę uchodźców z Bliskiego Wschodu i północnej Afryki spotęgowały antyimigracyjne i nacjonalistyczne poglądy, podszyte niekiedy elementami religijnymi i rasistowskimi. Występowały one głównie w środowiskach związanych z narodową prawicą oraz ugrupowaniami populistycznymi o orientacji nacjonalistycznej (ludowej)¹². Ów kulturowy nacjonalizm korespondował z dwoma innymi nurtami skrajnej prawicy: identytarystami oraz „rewolucjonistami rasowymi”¹³. Elementy ideologii, doktryny i praktyki tych trzech odmian skrajnej prawicy w różnym stopniu znalazły odzwierciedlenie w programach partii politycznych, wpływając w miarę wzrostu poparcia społecznego na politykę rządu wobec imigrantów i – szerzej – obcokrajowców.

Reperkusje „afery karykaturowej”

Reakcje na narastającą falę uchodźców z Bliskiego Wschodu i północnej Afryki po „arabskiej wiośnie” 2011 r. odnosiły się mniej lub bardziej bezpośrednio do skutków skandalu wywołanego publikacją 12 karykatur proroka Mahometa przez duński dziennik „Jyllands-Posten” 30 września 2005 r. Kontrowersyjne karykatury zostały następnie przedrukowane w wielu krajach świata i wywołały burzliwą dyskusję dotyczącą granic wolności słowa oraz poszanowania uczuć religijnych¹⁴. W Danii doszło do wielotysięcznych marszów protestacyjnych muzułmanów, a nawet lokalnych zamieszek i gróźb zamachów terrorystycznych ze strony radykalnych wyznawców islamu. W wielu państwach zdominowanych przez muzułmanów placówki dyplomatyczne i konsularne Królestwa Danii zostały zaatakowane przez demonstrantów, a w niektórych przypadkach (Syria i Liban)

¹² Chodzi o rozumienie terminu „lud” (np. szw., nor. *folket*) w kontekście korporatystycznej idei narodu i ojczyzny (szwedzka tradycja *Folkhemmet* – dosł. „dom ludu”). Zob. A. Delick, *Folkhemmet w erze globalizacji*, w: *Szwecja. Przewodnik nieturystyczny*, Kultura Polityczna, Warszawa 2013, s. 69.

¹³ B.R. Teitelbaum, *Lions of the North. Sounds of the New Nordic Radical Nationalism*, Oxford University Press, New York 2017, s. 4–5.

¹⁴ F. Yilmaz, *The Politics of the Danish Cartoon Affair: Hegemonic Intervention by the Extreme Right*, „Communication Studies”, nr 1/2011, s. 5–6.

uszkodzone. Rząd Fogha Rasmussena odrzucił żądania formułowane przez przedstawicieli społeczności muzułmańskiej w Danii oraz ambasadorów państw muzułmańskich dotyczące spotkania w sprawie przedyskutowania sprawy karykatur oraz praw wyznawców islamu w Danii¹⁵. Pozew o znieważenie uczuć religijnych złożony przez organizacje muzułmańskie przeciwko wydawcy „Jyllands-Posten” został oddalony przez sąd.

Karykatury Mahometa opublikowała także na początku stycznia 2006 r. norweska gazeta „Magazinet”, co było powodem burzliwych antynorweskich demonstracji w krajach muzułmańskich. W odróżnieniu od władz duńskich, norweski rząd premiera Jensa Stoltenberga wykazał daleko idącą ugodowość. Przedstawicielstwa dyplomatyczne Norwegii w państwach muzułmańskich wyraziły ubolewanie z powodu obraźliwej publikacji. W wyniku mediacji prowadzonej przez ministra pracy i spraw społecznych między redakcją „Magazinet” a przewodniczącym Norweskiej Rady Muzułmańskiej doszło do oficjalnych przeprosin za publikację karykatur przez „Magazinet”. To z kolei wywołało ostrą krytykę ze strony konserwatystów i Partii Postępu, oskarżających rząd o naruszenie zasady wolności słowa¹⁶. W Szwecji publikacja karykatur na stronach internetowych prowadzonych przez Szwedzkich Demokratów została zablokowana przez usługodawcę internetowego wskutek interwencji ministra spraw zagranicznych Laili Freivalds. Zarówno fakt czasowej publikacji internetowej, jak i interwencja rządu wywołały ostrą krytykę opinii publicznej, co kosztowało Freivalds utratę zajmowanego stanowiska¹⁷.

Sprawa karykatur Mahometa stała się okazją do otwartej konfrontacji między liberalnym modelem państwa jako zsekularyzowanej demokracji a muzułmańskimi imigrantami traktowanymi jako „obcy” stawiający zasady wiary ponad pryncypia ustrojowe i niewahającymi się przed przemocą w imię religii¹⁸.

Wzrost znaczenia partii antyimigranckich

Narastanie fali imigrantów w Europie w połowie drugiej dekady XXI w. spowodowało nawrót antyimigranckich i – zasadniczo – antymuzułmań-

¹⁵ L. Bille, *Denmark*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2006, s. 1091–1092.

¹⁶ T.Aalberg, *Norway*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2007, s. 1056–1057.

¹⁷ A.Widfeldt, *Sweden*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2007, s. 1123–1124.

¹⁸ M. Rytter, M. Holm Pedersen, *A decade of suspicion: Islam and Muslims in Denmark after 9/11*, „Ethnic and Racial Studies”, nr 13/2014.

skich nastrojów, umiejętnie podsycanych przez partie nacjonalistyczne, a także skrajnie prawicowe ugrupowania aktywne w mediach społecznościowych¹⁹. Głównym beneficjentem tych wydarzeń stały się partie nacjonalistyczne i populistyczne, które w swoich programach eksponowały problemy społeczne, różnice kulturowe oraz zagrożenia ładu publicznego ze strony imigrantów. Konsekwentnie upolityczniały kwestię cudzoziemców, zwłaszcza imigracji zarobkowej, uchodźców międzynarodowych oraz pomocy materialnej i integracji obcokrajowców²⁰.

Taka strategia była skuteczna w Danii i Norwegii, gdzie partie nacjonalistyczne od początku XXI w. wzmocniły swoją pozycję w systemie politycznym, uzyskując znaczące poparcie w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Duńska Partia Ludowa (Dansk Folkeparti, DF), która od sukcesu wyborczego w 2001 r., gdy zdobyła ponad 12% głosów i tyleż miejsc w parlamencie, ustabilizowała swoją pozycję na scenie politycznej, niemniej nie była w stanie wyraźnie zwiększyć poparcia ze strony wyborców, które w kolejnych wyborach do Folketingu (jednoizbowego parlamentu) oscylowało w granicach 12–14%. Norweska Partia Postępu (Fremskrittspartiet, FrP) od połowy lat 90. XX w. notowała kilkunastoprocentowe poparcie elektoratu, co gwarantowało jej pewne miejsce na ławach opozycji w Stortingu. Sukces w wyborach parlamentarnych w 2005 i 2009 r., kiedy FrP stała się drugą siłą polityczną w kraju, zdobywając ponad 22% głosów, nie zmienił jej miejsca na scenie politycznej. W Szwecji większość partii politycznych, z Socjaldemokracją na czele, prezentowała tradycyjnie otwarte i przychylne stanowisko wobec nasilającego się napływu cudzoziemców. Jedynie Szwedzcy Demokraci (Sverigedemokraterna, SD) nasilili swój tradycyjny nacjonalistyczny dyskurs, domagając się od rządu wprowadzenia restrykcyjnych decyzji, w szczególności ograniczających prawo do azylu²¹. Niemniej nie przynosiło im to wzrostu popularności, która – mierzona głosami w wyborach parlamentarnych – oscylowała wokół kilku procent (2,9 w 2006 r.; 5,7 w 2010 r.).

Nasilający się napływ cudzoziemców, w szczególności uchodźców z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, wyraźnie zauważalny już

¹⁹ F.J. Christiansen, *Conflict and Co-operation between the Danish Mainstream as a Condition for Adaptation to the Populist Radical Right*, w: *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, red. P. Odmalm, E. Hepburn, Routledge, London–New York 2017, s. 49–70; R. Karpantschhof, F. Mikkelsen, *The Rise and Transformation of the Radical Right Movement in Denmark, 1980–2015*, „Studies in Conflict & Terrorism”, nr 8/2017, s. 712–730.

²⁰ C. Green-Pedersen, J. Krogstrup, *Immigration as a political issue in Denmark and Sweden*, „European Journal of Political Research”, nr 5/2008, s. 615.

²¹ A. Widfeldt, *Sweden*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2016, s. 254.

w 2013 r., wywołał zdecydowany wzrost poparcia dla partii antyimigranckich, co w konsekwencji przyniosło poważne przesunięcia na scenie politycznej oraz rosnący wpływ tych partii na politykę państwa. Najjaskrawszy przykład przyszedł ze Szwecji. SD ruszyła do wyborów parlamentarnych w 2014 r. pod hasłami krytyki „nieodpowiedzialnej” polityki imigracyjnej rządu, ograniczenia liczby zezwoleń na pobyt cudzoziemców, zwłaszcza muzułmanów, konsekwentnej polityki asymilacji oraz przeciwdziałania zagrożeniom kryminalnym, społecznym i zdrowotnym ze strony imigrantów²². Wprawdzie uzyskane poparcie wyborcze nie było imponujące (12,9% oddanych głosów), niemniej SD stała się trzecią co do wielkości partią w Riksdagu, a co więcej – zajęła strategiczną pozycję między centrolewicową koalicją rządzącą a centroprawicową opozycją. Sformowany w październiku 2014 r. mniejszościowy rząd socjaldemokratycznego premiera Stefana Löfvena musiał zmierzyć się z problemem masowego napływu cudzoziemców i faktem, że Szwecja obok Niemiec stała się głównym krajem docelowym dla setek tysięcy uchodźców przybywających z Bliskiego Wschodu. Problem imigrantów i uchodźców, który zdominował scenę polityczną od 2015 r., był eksponowany przez SD zwłaszcza wobec tych partii politycznych, z Socjaldemokracją na czele, które prezentowały przychylne stanowisko wobec nasilającego się napływu cudzoziemców. Szwedzcy Demokraci odrzucali politykę multikulturalizmu i domagali się ograniczenia napływu imigrantów oraz zaostrzenia środków kontroli granic i weryfikacji tożsamości cudzoziemców. Akceptowali model wieloetnicznego społeczeństwa pod warunkiem kulturowej asymilacji obcokrajowców. W odniesieniu do uchodźców popierali udzielanie pomocy dla krajów ich pochodzenia oraz międzynarodowych instytucji humanitarnych.

Kwestia migracyjna stała się także odskocznią dla Duńskiej Partii Ludowej, która odniosła znaczący sukces w wyborach parlamentarnych w czerwcu 2015 r. Uzyskując 21-procentowe poparcie elektoratu, DF stała się drugą siłą w Folketingu²³. Wyznacznikiem jej pozycji był wybór posłanki DF Pii Kjærsgaard na przewodniczącą parlamentu. Choć DF nie weszła w skład koalicji rządzącej, wywierała stały wpływ na mniejszościowy rząd skupiony wokół liberałów (Venstre), których lider Lars Løkke Rasmussen stanął na czele gabinetu. Sukces antyimigracyjnego, momentami ksenofobicznego dyskursu DF, zachęcił pokrewne ugrupowania do aktywności politycznej. Założona w październiku 2015 r. Nowa Prawica (Nye Borgerlige, NB; dosłownie „Nowa Burżuazja”), zaproponowała

²² *Sverigedemokraterna. Vi väljervälfärd. Sverigedemokraternas valmanifest – valet 2014*, s. 7, <https://sd.se/wp-content/uploads/2014/08/Valmanifest.pdf> (dostęp 14.09.2017).

²³ K. Kosiara-Pedersen, *Denmark*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2016, s. 76–77.

wypowiedzenie przez Danię konwencji genewskiej w sprawie uchodźców oraz odsyłanie nawet legalnych imigrantów pod warunkiem ich zgody oraz wypłaty „zasiłku pożegnającego” w wysokości 200 tys. koron²⁴.

Również norweska Partia Postępu początkowo korzystała na konsekwentnym dyskursie antyimigracyjnym, systematycznie zwiększając poparcie społeczne. Już w 2005 r. uzyskała 22,1% głosów w wyborach parlamentarnych, poprawiając nieznacznie ten wynik cztery lata później (22,9%) i stając się drugą co do liczby mandatów partią w Stortingu, ale konsekwentnie pozostając w opozycji. Wstrząs wywołany przez krwawy zamach terrorystyczny w Oslo i na wyspie Utøya przeprowadzony przez Andersa Behringa Breivika 22 lipca 2011 r. wpłynął na spadek poparcia dla radykalizujących się ugrupowań nacjonalistycznych i antyimigranckich. Opublikowany przez terrorystę na kilka miesięcy przed zamachem „manifest” obfitował w szowinistyczne, ksenofobiczne, rasistowskie i antymuzułmańskie treści, których odpryski można było znaleźć w programie FrP (do której Breivik należał w latach 1999–2006). Spadek poparcia dla Partii Postępu w badaniach opinii publicznej po zamachu z 22 lipca utrzymał się do kolejnych wyborów parlamentarnych w 2013 r., w których FrP uzyskała 16,3% głosów. Zdecydowała się wejść do koalicji większościowej, która powołała rząd Erny Solberg, a w którym FrP uzyskała sześć tek ministerialnych, w tym ważne resorty: finansów, kierowany przez przywódczynię FrP Sivę Jensen, oraz sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego²⁵. Wybory parlamentarne we wrześniu 2017 r. pozwoliły utrzymać FrP pozycję trzeciej siły parlamentarnej (15,2% głosów) i pozostać w centroprawicowej koalicji popierającej rząd Erny Solberg.

Zmiany w polityce rządów

Jesienią 2015 r. fala napływu imigrantów oraz bezprecedensowo wysoka liczba wniosków azylowych spowodowały zmianę nastrojów społecznych, a w ślad za tym stanowiska rządów państw skandynawskich w obliczu kryzysu migracyjnego. Jak pisała Kosiara-Pedersen, „wyraźny obraz uchodźców i migrantów wędrujących we wrześniu [2015 r.] drogami południowej Danii z Niemiec do Szwecji był sygnałem alarmowym dla opinii publicznej i polityków, iż kryzys uchodźców dotarł do granic Danii. Tak więc, w drugiej połowie 2015 r. imigracja i inte-

²⁴ V. Panagiotopoulos, *Meet Denmark's new anti-Islam, anti-immigration, anti-tax party*, „Politico”, 6.02.2017, <http://www.politico.eu/article/meet-denmarks-new-anti-islam-anti-immigration-anti-tax-party-nye-borgerlige-new-right-pernille-vermund/> (dostęp 14.04.2017).

²⁵ J. Bergh, R. Karlsen, *Norway*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2014.

gracja stały się najważniejszymi tematami dyskusji”²⁶. Kwestiami najżywiej dyskutowanymi były: kontrola przepływu cudzoziemców przez granice państwowe, zasady przyjmowania cudzoziemców, a także skutki napływu imigrantów i uchodźców dla dobrobytu społecznego i ładu publicznego.

W odniesieniu do ochrony granic w krajach skandynawskich narastało przekonanie, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych należy traktować jako środek ostateczny, niemniej nieodzowny dla zahamowania masowego napływu cudzoziemców i związanych z tym perturbacji. Dotyczyło to w szczególności Szwecji, która stała się jednym z głównych krajów docelowych migracji z południa Europy i pod koniec 2015 r. traciła zdolność skutecznego zarządzania ogromną, obejmującą blisko 200 tys. osób falą imigrantów i uchodźców. 12 listopada 2015 r. rząd szwedzki, powołując się na art. 25 rozporządzenia w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen), przywrócił kontrole na granicach państwowych, w szczególności na granicy z Danią oraz w portach morskich mających połączenia promowe z Danią i Niemcami. Minister spraw wewnętrznych Anders Ygeman argumentował, że bezprecedensowy napływ cudzoziemców stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego²⁷. Jednak ruch pasażerski na słynnym moście przez cieśninę Öresund (duń. Øresund), łączącym Szwecję z Danią, odbywał się bez przeszkód. W grudniu 2015 r. Riksdag przyjął ustawę o szczególnych środkach w sytuacji poważnego zagrożenia ładu publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, której towarzyszyło rozporządzenie rządu o wprowadzeniu na okres trzech lat kontroli dokumentów tożsamości w ruchu pasażerskim w komunikacji autobusowej, kolejowej i promowej przy przekraczaniu granicy państwowej. Z dniem 4 stycznia 2016 r. wprowadzone zostały szczegółowe kontrole pasażerów, w szczególności w ruchu kolejowym i promowym przez cieśninę Öresund oraz w portach morskich utrzymujących połączenia promowe z zagranicą. W związku z działaniami Szwecji rząd Norwegii podjął decyzję o przywróceniu z dniem 26 listopada 2015 r. kontroli na granicach państwowych, ze szczególnym naciskiem na porty morskie mające połączenia promowe z krajami należącymi do strefy Schengen, tj. Szwecji, Danii i Niemiec. Wprowadzenie kontroli granicznych przez Szwecję i Norwęgę skłoniło Danię do analogicznych kroków. 4 stycznia 2016 r. rząd Larsa Løkkego Rasmussena przywrócił kontrole na granicach państwa, w szczególności granicy lądowej z Niemcami i w portach promowych do Niemiec,

²⁶ K. Kosiara-Pedersen, op.cit., s. 82.

²⁷ E. Maurice, *Sweden reintroduces border controls*, „EU Observer”, 11.11.2015, <https://euobserver.com/migration/131078> (dostęp 12.11.2015).

a także wzmocnił obecność funkcjonariuszy policji i wojska w strefie granicznej ze Szwecją przy cieśninie Öresund. Od stycznia 2016 r. rządy trzech krajów skandynawskich, powołując się na zagrożenia wynikające z utrzymującej się wysokiej liczby przybywających cudzoziemców w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej, a następnie wtórnych ruchów migracyjnych, kilkakrotnie – za zgodą Komisji Europejskiej – regularnie przedłużały kontrole na swych granicach wewnętrznych w obrębie strefy Schengen²⁸.

Kryzys wspólnej polityki azylowej UE wyzwolił wśród polityków państw skandynawskich skłonność do zaostrzenia polityki wobec cudzoziemców. W Szwecji większość partii reprezentowanych w parlamencie (z wyjątkiem nacjonalistów i lewicy) osiągnęła pod koniec października 2015 r. zgodność co do szybszej i zaostrzonej procedury rozpatrywania wniosków azylowych, znacznego ograniczenia możliwości wydania pozwoleń na pobyt stały, ograniczenia korzystania z prawa do łączenia rodzin do cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt²⁹. W związku z uprzywilejowanym traktowaniem małoletnich cudzoziemców w trakcie procedury azylowej oraz uregulowań pobytowych, w szczególności prawa do połączenia z rodziną, środki przyjęte przez władze krajów skandynawskich zmierzały do ograniczenia możliwości wykorzystywania tej procedury, a w szczególności walki z nadużyciami i oszustwami popełnianymi przez cudzoziemców. W związku z tym władze szwedzkie wprowadziły badania medyczne przy użyciu aparatu rentgenowskiego oraz metodą rezonansu magnetycznego w celu weryfikacji wieku cudzoziemców³⁰.

Bardziej radykalne stanowisko prezentował duński rząd Larsa Løkkego Rasmussena. Minister ds. imigracji, integracji i gospodarki mieszkaniowej Inger Støjberg prezentował twardą postawę wobec imigrantów i uchodźców. Sam premier Rasmussen stwierdził, że jeden z głównych instrumentów prawa międzynarodowego humanitarne, to jest konwencja genewska

²⁸ Według stanu z dnia 29 grudnia 2017 r., Dania, Szwecja i Norwegia miały prawo utrzymywania kontroli na granicach wewnętrznych do 12 maja 2018 r. Zob. komunikat Komisji Europejskiej, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf (dostęp 29.12.2017).

²⁹ A. Widfeldt, *Sweden*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2016, s. 254.

³⁰ *Sweden unveils new refugee age assessment model*, „The Local”, 9.09.2016, <https://www.thelocal.se/20160909/sweden-to-unveil-new-refugee-age-assessment-model> (dostęp 18.10.2016).

dotycząca statusu uchodźcy z 1951 r., powinien zostać zrewidowany³¹. Potwierdzeniem tych zamierzeń było przyjęcie poprawek do ustawy o cudzoziemcach w styczniu 2016 r., które wywołały zaskoczenie, niedowierzanie, a w niektórych środowiskach wręcz szok z uwagi na przyjęte rozwiązania³². Oficjalną krytykę przedstawiły zarówno liczne organizacje pozarządowe pomagające uchodźcom międzynarodowym oraz strzegące praw człowieka, jak i wiodące organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i Rada Europy. Powodem tak zdecydowanych reakcji były między innymi następujące środki stosowane wobec cudzoziemców (to jest obywateli spoza Unii Europejskiej i krajów Schengen): 1) rewizja osobista cudzoziemców starających się o azyl polityczny w Danii, przeszukanie ich dobytku i zajęcie dóbr o wartości przekraczającej 10 tys. koron (ok. 6 tys. zł) na osobę lub 40 tys. koron na rodzinę z przeznaczeniem na pokrycie kosztów pobytu; 2) wymóg umieszczenia wnioskodawcy o azyl w specjalnym ośrodku pobytowym; 3) ograniczenie prawa do łączenia rodzin; 4) wprowadzenie dodatkowych kryteriów przyznania statusu uchodźcy; 5) zaostrzenie kryteriów wydania zezwolenia na pobyt³³.

Z kolei w Norwegii minister sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego Anders Amundsen z nacjonalistycznej Partii Postępu wywołał poważny kryzys w koalicji rządzącej, podejmując w marcu 2015 r. decyzję o deportacji wnioskujących o azyl nieletnich cudzoziemców objętych ochroną subsydiarną wbrew postanowieniom umowy koalicyjnej w sprawach imigracji i azylu³⁴. W następnych miesiącach dominujące w Stortingu centrowe i prawicowe partie wypracowały konsensus w sprawie zaostrzenia procedur azylowych, zwiększenia środków finansowych i technicznych na akcje deportacyjne nielegalnych imigrantów, a także ograniczenia możliwości połączenia się uchodźców z rodziną. Przyjęty w czerwcu 2016 r. pakiet legislacyjny w kwestiach imigracji i azylu, choć pozbawiony najbardziej radykalnych propozycji forsowanych przez FrP, zawierał podwyższone wymogi w stosunku do cudzoziemców ubiegających się o azyl, dążących do połącze-

³¹ *Denmark wants debate on refugee convention*, „EUObserver”, 29.12.2015, <https://euobserver.com/tickers/131678> (dostęp 31.12.2015).

³² Zob. D. Crouch, P. Kingsley, *Danish parliament approves plan to seize assets from refugees*, „The Guardian”, 26.01.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/26/danish-parliament-approves-plan-to-seize-assets-from-refugees> (dostęp 28.01.2016); E. Delman, *How Not to Welcome Refugees*, „The Atlantic”, 27.01.2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/> (dostęp 2.02.2016).

³³ E. Hofverberg, *Denmark: Law to Stem Asylum-Based Immigration*, „Global Legal Monitor”, 1.02.2016, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-law-to-stem-asylum-based-immigration/> (dostęp 2.02.2016).

³⁴ J. Bergh, R. Karlsen, *Norway*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/ 2015, s. 231.

nia z rodziną oraz starających się o prawo do długoterminowego pobytu. Ograniczono także zakres pomocy socjalnej i wsparcia dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową³⁵.

Ta ostatnia kwestia często pojawiała się w debacie nad kryzysem migracyjnym. Szybko rosnące koszty administrowania służbami imigracyjnymi, pomocy i infrastruktury socjalnej dla cudzoziemców oraz podwyższonych środków bezpieczeństwa skłaniały do wysuwania argumentów ekonomiczno-finansowych. W Danii argument ekonomiczny wysuwali nie tylko politycy rządzącej od 2015 r. prawicowej „niebieskiej” koalicji, ale także opozycyjne partie centrolewicowe. Zwracały uwagę, że obciążenie pomocą dla imigrantów jest zbyt wysokie, by rząd mógł utrzymać model państwa socjalnego, nadwyreżony wskutek kryzysu ekonomicznego po 2008 r. Wymowne jest stanowisko najpopularniejszej w Danii Socjaldemokracji (zwycięzcy wyborów w 2015 r.) zaprezentowane w manifestie programowym w 2017 r.: „Dla Socjaldemokracji najważniejsze to osiągnięcie równowagi między pomocą potrzebującym a zapewnieniem spójności w naszym kraju. [...] Zaostrzyliśmy więc reguły azylowe i podnieśliśmy wymogi stawiane imigrantom i uchodźcom. Będziemy prowadzić ścisłą i konsekwentną politykę azylową, która umożliwi radzenie sobie z presją migracyjną i uchodźczą”³⁶.

Podsumowanie

Przez dekady kwestia swobodnego przepływu osób w regionie nordyckim była jednym z priorytetów współpracy regionalnej oraz czynnikiem europeizacji krajowych polityk imigracyjnych, azylowych, ochrony granic i bezpieczeństwa wewnętrznego. Mimo rozbieżnych formuł uczestnictwa w procesach integracji europejskiej, szczególnie w odniesieniu do członkostwa w Unii Europejskiej, przynależność do strefy Schengen i związany z tym wymóg stosowania jednolitych środków regulujących kwestie przekraczania granic i poruszania się po obszarze Schengen znacząco wpływały na kształtowanie polityki imigracyjnej. Równolegle z poziomem Schengen funkcjonowała współpraca w ramach Nordyckiego Związku Paszportowego, usprawniająca ochronę granic zewnętrznych, współdziałanie transgraniczne oraz wymianę informacji. Jak podkreślał Henning

³⁵ A.W. Pedersen, *New legislation to reduce the inflow of asylum seekers in Norway*, „ESPN Flash Report”, nr 2016/38, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16002&langId=en> (dostęp 20.12.2017).

³⁶ P. Nedergaard, *The Immigration Policy Turn: The Danish Social Democratic Case*, „Social Europe”, 25.05.2017, <https://www.socialeurope.eu/immigration-policy-turn-danish-social-democratic-case> (dostęp 20.12.2017).

Fode³⁷, odzwierciedlała ona ogólny charakter współpracy nordyckiej, opartej na doraźnych uzgodnieniach, zasadzie wzajemnych korzyści, zaufaniu do partnerów i otwartości na współdziałanie, nie zaś wyłącznie lęku przed zagrożeniami bezpieczeństwa powodującymi konieczność przyjęcia „środków kompensacyjnych” w stosunku do swobody przepływu osób.

Kryzys migracyjny w Europie wywołał reakcje obronne w społeczeństwach i uruchomił mechanizmy ograniczania swobody przepływu osób w stosunku do imigrantów. Nieskuteczność mechanizmu zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz niezastosowanie niektórych instrumentów wspólnego europejskiego systemu azylowego spowodowało negatywne konsekwencje także w krajach skandynawskich. Wprowadzenie środków zabezpieczających, takich jak kontrole graniczne, zaostrzona procedura azylowa czy ograniczenie praw imigrantów świadczyło o utracie przekonania o efektywności europejskiej polityki migracyjnej i azylowej. Nacisk partii nacjonalistycznych na rządy w krajach skandynawskich przez intensywne, nierzadko agresywne kampanie medialne, wzmocnił dyskurs antyimigracyjny uzasadniający oparcie stosunku do cudzoziemców na krajowych instrumentach polityczno-prawnych.

Tendencje do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, hamowane przez korzyści płynące ze swobody podróżowania po obszarze Schengen, nasiliły się w czasie kryzysu migracyjnego wskutek nieskuteczności polityki migracyjnej i azylowej UE oraz braku planu szybkiego i efektywnego rozwiązania kryzysu migracyjnego przez instytucje i państwa członkowskie Unii. Kosmopolityczne podejście do imigrantów ustąpiło pola polityce obrony narodowych interesów.

Bibliografia

- Aalberg T., *Norway*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2007, s. 1055–1062.
- Adler-Nissen R., *Through the EU's front and backdoors. The selective Danish and Norwegian approaches in the Area of Freedom, Security and Justice*, w: *The Nordic Countries and the European Union. Still the other European community?*, red. C.H. Grøn, P. Nedergaard, A. Wivel, Routledge, London–New York 2015.
- Adler-Nissen R., Gammeltoft-Hansen Th., *Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon*, w: *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, red. N. Hvidt, H. Mouritzen, Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2010.

³⁷ H. Fode, op.cit., s. 64.

- Agreement between Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden concerning Co-Operation. Signed at Helsinki, on 23 March 1962*, http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf.
- Agreement of 18 September 2000 between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden supplementing the Nordic Passport Convention of 12 July 1957, as amended by the Agreement of 27 July 1979 and the Supplementary Agreement of 2 April 1973*, „UN Treaty Series”, 2155/2003, poz. A-4660.
- Avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid*, http://www.raddningsverket.se/upload/Nordred/Avtal/Norge/avtal%20polis-samarbete_norden.pdf.
- Beck U., *Cosmopolitan Vision*, Polity Press, Cambridge 2006.
- Beck U., *The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity*, „British Journal of Sociology”, nr 1/2000, s. 79–105.
- Bergh J., Karlsen R., *Norway*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2014, s. 242–249.
- Bergh J., Karlsen R., *Norway*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2015, s. 229–232.
- Bergmann E., *Nordic Nationalism and Right-Wing Populist Politics. Imperial Relationships and National Sentiments*, Palgrave Macmillan, London 2017.
- Bille L., *Denmark*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2006.
- Christiansen F.J., *Conflict and Co-operation between the Danish Mainstream as a Condition for Adaptation to the Populist Radical Right*, w: *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, red. P. Odmalm, E. Hepburn, Routledge, London–New York 2017.
- Crouch D., Kingsley P., *Danish parliament approves plan to seize assets from refugees*, „The Guardian”, 26.01.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/26/danish-parliament-approves-plan-to-seize-assets-from-refugees>.
- Cullen P., *The Schengen Agreement with Iceland and Norway: Its Main Features*, „ERA Forum”, nr 4/2001, s. 71–75.
- Delick A., *Folkhemmet w erze globalizacji*, w: *Szwecja. Przewodnik nieturystyczny*, Kultura Polityczna, Warszawa 2013.
- Delman E., *How Not to Welcome Refugees*, „The Atlantic”, 27.01.2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/>.
- Denmark wants debate on refugee convention*, „EUObserver”, 29.12.2015, <https://euobserver.com/tickers/131678>.
- Fode H., *Cooperation on Law Enforcement, Criminal Justice and Legislation in Europe. Nordic Experience*, w: *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, red. H. Schermers et al., Martinus Nijhoff, Dordrecht–Boston–London 1993.

- Green-Pedersen C., Krogstrup J., *Immigration as a political issue in Denmark and Sweden*, „European Journal of Political Research”, nr 5/2008, s. 610–634.
- Gruszczak A., *Cooperation of Nordic Countries in the Field of Internal Security*, w: *The Northern Spaces – Contemporary Issues*, red. R.M. Czarny, R. Kubiński, A. Janowska, R.S. Czarny, Scandinavium, Warszawa–Kielce 2012.
- Hofverberg E., *Denmark: Law to Stem Asylum-Based Immigration*, „Global Legal Monitor”, 1.02.2016, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-law-to-stem-asylum-based-immigration/>.
- Karpantschof R., Mikkelsen F., *The Rise and Transformation of the Radical Right Movement in Denmark, 1980–2015*, „Studies in Conflict & Terrorism”, nr 8/2017, s. 712–730.
- Kosiara-Pedersen K., *Denmark*, “European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2016, s. 76–83.
- Maurice E., *Sweden reintroduces border controls*, „EU Observer”, 11.11.2015, <https://euobserver.com/migration/131078>.
- Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.
- Nedergaard P., *The Immigration Policy Turn: The Danish Social Democratic Case*, „Social Europe”, 25.05.2017, <https://www.socialeurope.eu/immigration-policy-turn-danish-social-democratic-case>.
- Panagiotopoulos V., *Meet Denmark’s new anti-Islam, anti-immigration, anti-tax party*, „Politico”, 6.02.2017, <http://www.politico.eu/article/meet-denmarks-new-anti-islam-anti-immigration-anti-tax-party-nye-borgerlige-new-right-pernille-vermund/>.
- Pedersen A.W., *New legislation to reduce the inflow of asylum seekers in Norway*, „ESPN Flash Report”, nr 2016/38, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16002&langId=en>.
- Rytter M., Holm Pedersen M., *A decade of suspicion: Islam and Muslims in Denmark after 9/11*, „Ethnic and Racial Studies”, nr 13/2014, s. 2303–2321.
- Salter M.B., *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Lynne Rienner, Boulder 2003.
- Scandinavia*, w: *Encyclopaedia Britannica 2017*, <https://www.britannica.com/place/Scandinavia>.
- Schengen: Agreement with Iceland and Norway*, Press Release – Nr 8284/99 (Presse 153), Brussels, 18.05.1999.
- Sweden unveils new refugee age assessment model*, “The Local”, 9.09.2016, <https://www.thelocal.se/20160909/sweden-to-unveil-new-refugee-age-assessment-model>.

- Sverigedemokraterna. Vi väljervälfärd. Sverigedemokraternas valmanifest – valet 2014*, s. 7, <https://sd.se/wp-content/uploads/2014/08/Valmanifest.pdf>.
- Teitelbaum B.R., *Lions of the North. Sounds of the New Nordic Radical Nationalism*, Oxford University Press, New York 2017.
- Widfeldt A., *Sweden*, „European Journal of Political Research”, nr 7–8/2007, s. 1118–1126.
- Widfeldt A., *Sweden*, „European Journal of Political Research Political Data Yearbook”, nr 1/2016, s. 251–256.
- Yılmaz F., *The Politics of the Danish Cartoon Affair: Hegemonic Intervention by the Extreme Right*, „Communication Studies”, nr 1/2011, s. 5–22.